

# IGUALDAD DE GÉNERO Y SEGURIDAD SOCIAL

Margarita LEÓN

Universidad Autónoma de Barcelona

## Resumen

En el presente artículo realizamos una revisión de las principales reformas realizadas a lo largo de las últimas décadas en la legislación laboral y de la Seguridad Social para cumplir con los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo recogidos en el artículo 14 de la Constitución española de 1978. Analizados los principales cambios relacionados con la protección a la maternidad, la paternidad y el cuidado de niños y personas dependientes, el estudio concluye que si bien las reformas dibujan hoy un sistema de protección social igualitario y garantista, el problema fundamental para el disfrute de derechos por parte de todas las trabajadoras y trabajadores reside en la elevada precariedad del mercado laboral español que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

*Palabras clave:* protección social, maternidad, paternidad, cuidados, Seguridad Social, empleo.

## Abstract

This article overviews the main labour market and social protection system reforms undertaken to comply with the principle of equality and non-discrimination as established in Article 14 of the Spanish Constitution. The paper goes through main policy changes related to the protection of pregnancy, maternity, paternity and the caring of small children and other dependents. It concludes that reforms introduced over the last decades have promoted inclusion and removed all possible discriminatory mechanism against women. The high volume of precarious employment in the Spanish labour market however continues to be the main hindrance to a de facto equal treatment of all workers.

*Keywords:* social protection, maternity, paternity, caring, employment.

*JEL classification:* H53, H55, I38.

## I. INTRODUCCIÓN

LA Seguridad Social española heredada del franquismo partía de un esquema esencialmente discriminatorio hacia las mujeres, no solo porque su baja participación en el mercado laboral las dejaba fuera de los principales mecanismos de protección, sino porque también el marco normativo explícitamente sometía los derechos sociales de las mujeres a su condición de esposa y madre. Con las dificultades propias de partir de un esquema de protección preexistente altamente fragmentado, la actividad legislativa para modernizar estas políticas públicas heredadas del régimen anterior ha sido intensa a lo largo de estos últimos cuarenta años. El fundamento de todas las reformas que explicaremos en detalle en este texto se encuentra en los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo consagrados en el artículo 14 de la Constitución española de 1978. Las diversas reformas están recogidas fundamentalmente en los reales decretos legislativos 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (ET, a partir de ahora), y 1/1994, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, en lo sucesivo), así como en sus sucesivas modificaciones.

La evolución y el desarrollo a lo largo de las últimas décadas, con un impulso especialmente decidido durante los años inmediatamente anteriores a la crisis

económica iniciada en 2008, ha situado el principio de igualdad y de no discriminación en el centro de reformas que van desde pequeños ajustes en la norma hasta la incorporación de nuevos derechos resultado de profundos procesos de cambio social. El compromiso por la igualdad se ha traducido no solo en una mejor protección a las mujeres, con especial atención a los colectivos más vulnerables, también en la equiparación de la filiación biológica con la filiación no biológica por adopción o acogimiento, así como en la equiparación de derechos a parejas del mismo sexo. Además, la Seguridad Social reconoce hoy problemáticas sociales ignoradas durante largo tiempo como el cuidado de hijos con enfermedades graves, la protección a la monoparentalidad y, más recientemente, a las víctimas de violencia de género. El propio concepto de familia ha evolucionado hacia una noción más inclusiva que supone el reconocimiento de diversos modelos de familia y sus particularidades. Como veremos a lo largo de las páginas siguientes, tres leyes orgánicas introducidas por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero poco antes de que estallara la crisis, han propiciado reformas importantes tanto en la legislación laboral como en el ámbito de la Seguridad Social. La Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género, permitió que en todas las prestaciones se incluyera la consideración de la violencia machista como condición específica que necesita

protección. Por otra parte, el reconocimiento de plenos derechos a las parejas de hecho y la legalización del matrimonio homosexual en la Ley 13/2005 exigió una definición de familia mucho más amplia y secular. Por último, la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, propició toda una serie de mejoras importantes, sobre todo en los permisos por maternidad y paternidad. Aunque la crisis económica de 2008 y las fuertes restricciones de gasto de los años sucesivos limitaron el alcance de todas estas reformas, quedando algunas incluso paralizadas, en los últimos tres años se ha retomado buena parte de ese proceso de cambio en las políticas públicas.

En este texto proponemos, en primer lugar, un breve análisis de la situación de las mujeres en el mercado laboral. La siguiente sección se centra en el estudio de la incorporación de la igualdad de género a través de los permisos de maternidad, paternidad y parental. A continuación hacemos un breve repaso a la evaluación de las prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos pequeños. La última sección concluye.

## II. LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

La masiva incorporación de las mujeres al mercado laboral se produce en España a partir de mediados de los años noventa del siglo pasado. De unas tasas de actividad cercanas al 30 por 100 se pasó al 50 por 100 a principios de los años 2000. Desde 1995 a 2008, la tasa de empleo de las mujeres entre los 15 y los 64 años aumentó en

23,7 puntos. De toda esa subida, las cohortes de joven y mediana edad (25-49) protagonizaron el aumento más fuerte en los índices de empleo. Si en décadas anteriores el empleo de las mujeres era muy circunstancial a la formación de una familia, con patrones de participación muy intermitentes y con largas interrupciones por crianza de hijos, a partir de mediados de los noventa las trayectorias laborales femeninas se convierten en más estables y mucho menos dependientes de su situación familiar. Es decir, se aproximan de manera considerable a las pautas de participación de los varones aunque, como veremos más adelante, con fuertes componentes de segregación ocupacional y bajos salarios.

Desde el punto de vista de la capacidad protectora de la Seguridad Social de las mujeres trabajadoras, cabe tener en cuenta tres aspectos clave que explican diversas brechas de género entre las propias mujeres y en su comparación con los varones.

En primer lugar, la segregación ocupacional; en segundo lugar, la temporalidad; y en tercero, el trabajo a tiempo parcial. Los males endémicos del mercado laboral español: desempleo, bajos salarios y temporalidad, perjudican bastante más a las mujeres que a los varones. Con datos agregados, las mujeres ganan menos y consiguen menor evolución salarial a lo largo de su vida laboral. Estas diferencias de ingresos no resultan en general por discriminación salarial directa, sino por las desventajas que padecen en el mercado laboral, tipos de empleo, de contrato y de jornada. Las mujeres sufren empleos peor remunerados, con mayor temporalidad que los

hombres (por encima del 30 por 100), y con una mayor proporción de empleo a tiempo parcial de mala calidad (involuntario y de bajo salario por hora).

Además, la participación laboral femenina está marcada por una clara segregación ocupacional. La necesidad de compaginar empleo y familia ha llevado a muchas mujeres a optar por trabajos o sectores ocupacionales en los que la conciliación es algo más viable. Esto se traduce en una segregación laboral por ocupaciones, con muchas mujeres concentradas en las «ocupaciones femeninas» del sector servicios, y una elevada presencia de mujeres en ocupaciones poco cualificadas. Una primera característica específica de la evolución de la incorporación de las mujeres en el mercado laboral español ha sido su coincidencia con una polarización creciente en la distribución ocupacional. España ha ido especializándose en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales intermedias. Por tanto, en comparación con países europeos más avanzados, en nuestro país hay un peso mayor de los empleos de contenido rutinario o servicios personales poco cualificados (limpieza, cuidado, hostelería), y menor de aquellos con un contenido abstracto. Como bien explican Cebrián y Moreno (2008), la segregación ocupacional de género ha aumentado en paralelo a la incorporación masiva de las mujeres al empleo remunerado. Con datos del 2010, el cuadro n.º 1 indica que un 25 por 100 y un 18,5 por 100 de las mujeres ocupadas en 2010 se ubicaban en las categorías ocupacionales de «sector servicios, tiendas y ventas» y «ocupaciones primarias» respectivamente.

CUADRO N.º 1

**COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN OCUPACIÓN\* Y GÉNERO, 2010  
(EN PORCENTAJE)**

| OCUPACIÓN   | HOMBRES | MUJERES |
|---|---------|---------|
| Legisladores/as, oficiales séniores y gestores/as     | 9,50    | 6,02    |
| Profesionales   | 11,80   | 17,05   |
| Técnicos/as y profesionales asociados/as              | 11,90   | 13,06   |
| Administrativos/as                                    | 5,70    | 13,06   |
| Trabajadores/as en sector servicios, tiendas y ventas | 11,30   | 25,00   |
| Sector agrícola y pesca cualificado                   | 3,60    | 1,10    |
| Trabajadores/as artesanos/as y manuales               | 21,30   | 1,90    |
| Operarios de planta y maquinaria y ensamblaje         | 13,40   | 2,05    |
| Ocupaciones primarias                                 | 10,50   | 18,50   |
| No clasificables (incluyendo Fuerzas Armadas)         | 0,90    | 0,01    |
| Total   | 100,0   | 100,0   |

*Nota:* \*Clasificación ISCO-88.

*Fuente:* León (2016), p. 44, con datos de ILO.

Una segunda peculiaridad del mercado laboral en España, que afecta directamente a la participación de las mujeres, es el escaso desarrollo de fórmulas de empleo flexibles pero seguras. En nuestro país la flexibilidad es fundamentalmente precaria y eso tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, afecta desproporcionadamente a mujeres, jóvenes y trabajadores extranjeros y esto incide directamente en la acción protectora de la Seguridad Social como veremos más adelante. En segundo lugar, la práctica inexistencia de opciones flexibles *buenas*, es decir escogidas por el o la trabajadora como estrategia que permite combinar el empleo con la formación o con la crianza, hace que las mujeres de alto nivel de cualificación hayan convergido con las pautas de trabajo masculinas en mucha mayor medida que en otros países europeos. Es decir, el trabajo cualificado tanto de hombres como de mujeres es fundamentalmente trabajo a tiempo completo y eso explica que la brecha salarial de género en sectores ocupacionales de ele-

vada cualificación sea menor que en países donde las mujeres, incluso las más cualificadas, optan por trabajar a tiempo parcial mientras sus hijos son pequeños. Así pues, la brecha tanto de empleo como salarial es muy superior para las mujeres con bajo nivel formativo que para las mujeres con titulación universitaria. Curiosamente, esta pauta es la contraria a países como Alemania o Suecia, donde una mayor regulación salarial evita grandes diferencias en la base, mientras que prácticas discriminatorias, en torno al tiempo de trabajo por ejemplo, intervienen en los empleos de mayor cualificación.

El cuadro n.º 2 muestra las diferencias entre hombres y mujeres en relación al tipo de contrato y tiempo de trabajo. Como vemos, las mujeres trabajan en mucha mayor medida que los hombres con contratos temporales y con contratos a tiempo parcial. Si desagregamos por edad, las mujeres jóvenes son las que más trabajan a tiempo parcial (43 por 100 entre 15-24 años) y las que más trabajos temporales tienen (72 por 100 entre 15-24 años). Esta es la misma pauta si consideramos el grupo de los varones, aunque en el caso de las mujeres está más acentuada, sobre todo en lo que respecta al trabajo a tiempo parcial.

Aunque en conjunto los y las trabajadoras jóvenes con contrato a tiempo parcial afirman trabajar a jornada reducida por motivos educativos o formativos, aproximadamente la mitad de ellos, en todos los grupos de edad, afirman trabajar a tiempo parcial por la imposibilidad de encontrar un trabajo a tiempo completo. Es decir, se trata en su mayoría de una situación involuntaria. La consideración del tipo de contrato y jornada, y las razones para trabajar en esas condiciones, son sumamente importantes cuando nos fijamos en cómo se deben proteger los derechos de estas trabajadoras

CUADRO N.º 2

**PARTICIPACIÓN SEGÚN TIPO DE CONTRATO, 2018  
(EN PORCENTAJE SOBRE CADA GRUPO)**

|                             | HOMBRES | MUJERES | TOTAL |
|-----------------------------|---------|---------|-------|
| Tiempo parcial (0-30 horas) | 6,2     | 21,6    | 13,3  |
| Tiempo completo (30+ horas) | 93,8    | 78,4    | 86,7  |
| Empleo fijo                 | 74,0    | 72,3    | 73,2  |
| Empleo temporal             | 26,0    | 27,7    | 26,8  |

*Fuente:* [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC_I), 2018;  
[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP\\_I#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I#)

a través de los diferentes esquemas de protección social. Cuando el trabajo no estándar es en su inmensa mayoría trabajo precario, garantizar la no discriminación en el acceso a prestaciones y otros derechos laborales es mucho más complejo que cuando el trabajo a tiempo parcial es una elección que la trabajadora o el trabajador hacen en función de sus circunstancias personales y por un período de tiempo concreto. En España, el trabajo a tiempo parcial no voluntario aumentó de manera constante durante los años de crisis económica, en paralelo a la subida del desempleo. En el período poscrisis, parece haberse consolidado en torno a un 16 por 100. Todo parece indicar que se ha convertido en una forma de subempleo capaz de amortiguar hasta cierto punto la destrucción masiva de empleo (Maestriperi y León,

2019). En esta línea, el gráfico 1 da cuenta de las mujeres que trabajan a tiempo parcial por cuidado infantil según nivel educativo. Como se puede comprobar, el volumen de trabajadoras con niveles formativos elevados que afirman trabajar a tiempo parcial por motivos de cuidado es en España significativamente menor que en países como Reino Unido, Holanda y Francia. Esto tiene implicaciones evidentes en el diseño de las prestaciones por maternidad, reducciones de tiempo de trabajo y permisos parentales.

### III. PROTECCIÓN SOCIAL Y GÉNERO

Las políticas públicas de protección laboral y de Seguridad Social a la maternidad, la paternidad, y la conciliación entre

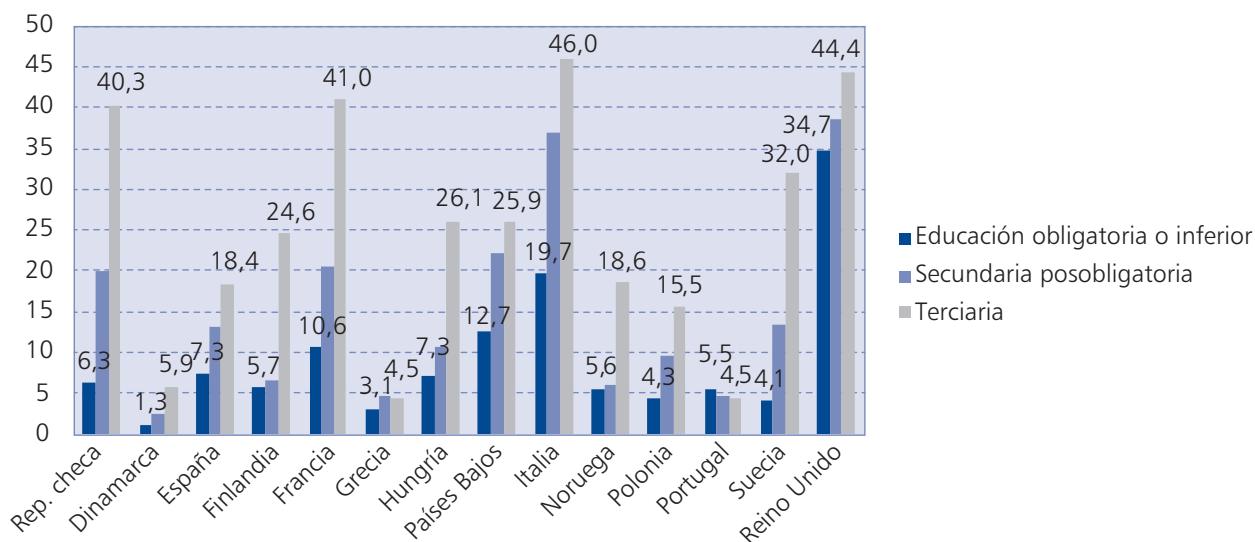
la vida laboral y la profesional quedan recogidas en el Estatuto de los Trabajadores (ET) y en la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). Se estructuran en torno a un marco jurídico en el que confluyen el derecho laboral, que garantiza los permisos para ausentarse del trabajo, y el derecho tributario y de la Seguridad Social, que regula aquellos beneficios que aportan recursos monetarios bajo la modalidad de prestaciones económicas y deducciones fiscales.

En la legislación española, el ET regula tres tipos de permisos laborales: a) para ausentarse del trabajo con derecho a remuneración; b) a reducir la jornada laboral; y c) a suspender el contrato laboral con ocasión del cuidado personal de hijos/as o niños/as acogidos/as, estos dos últimos permisos sin derecho a remunera-

GRÁFICO 1

#### TRABAJADORAS A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVOS DE CUIDADO INFANTIL Y POR NIVEL EDUCATIVO (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE LAS MUJERES 15-64 AÑOS)

Porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial por motivos de cuidado y nivel de educación



Fuente: Elaboración propia con microdatos Eurostat ELFS (2016).

ración. A continuación veremos cada uno de ellos.

### ***Protección a la maternidad y la paternidad: permisos***

El Sistema de Seguridad Social heredado del franquismo consideraba la maternidad como una enfermedad que daba lugar a una situación de incapacidad transitoria que debía de ser protegida y no como una contingencia merecedora de una regulación propia. El Decreto 2065/1974, por el que se aprobó el texto refundido de la LGSS, solo contemplaba dos tipos de prestaciones, ambas de naturaleza contributiva: la prestación económica para situaciones de incapacidad laboral transitoria, que cubría los períodos de suspensión laboral asociada al parto biológico, y las prestaciones económicas de protección a la familia, que incluían la asignación mensual por hijo a cargo y la asignación de pago único por el nacimiento de cada hijo.

Los derechos por maternidad y paternidad no se incorporaron plenamente hasta la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores. Fue entonces cuando, gracias sobre todo al referente europeo, se estableció un nuevo marco de relaciones laborales y negociación colectiva que superase el escenario laboral del franquismo y garantizase los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. La norma reconoce derechos como el permiso por nacimiento de hijo y para la lactancia, la reducción de jornada y excedencias para el cuidado de hijos, y la suspensión de contrato por maternidad por un período máximo de catorce semanas con reserva del puesto de trabajo (art. 48.4). Estos permisos se mantuvieron sin mayores modi-

ficaciones durante una década. El primer cambio importante que se produce en este período es el que introdujo la Ley 3/1989, para actualizar la legislación española a la directiva europea sobre protección a las trabajadoras embarazadas y madres. Se amplía en dos semanas el permiso a la suspensión por maternidad pasando, por tanto, de catorce a dieciséis. Además, se modifican las condiciones de los permisos de excedencia para el cuidado de hijos/as, estableciendo que durante el primer año la excedencia tendría el carácter de «forzosa», garantizando así el derecho a la reserva de puesto de trabajo durante ese período, así como el cómputo del mismo a efectos de contribución a la Seguridad Social. Los dos años restantes de excedencia siguen considerándose de tipo voluntaria, por lo que no aplicaban las dos garantías recién descritas. Las madres pueden además transferir parte del período de suspensión del contrato por maternidad al padre, cuando ambos progenitores trabajen. En caso de fallecimiento de la madre, la ley prevé por vez primera que el derecho pueda ser transferido al padre en su totalidad. Estas medidas constituyeron un avance en el reconocimiento de los derechos paternos considerable, ya que con la ley anterior 8/1980 los padres únicamente podían solicitar la excedencia para el cuidado de sus hijos cuando ambos progenitores trabajasen.

A lo largo de la década de los noventa, la protección a la maternidad y paternidad se amplía tanto en acceso como en cobertura. La legislación se modifica también para dar cobertura a la filiación no biológica, hasta ese momento excluida de las contingencias. Los avances nor-

mativos no solo dan respuesta a una realidad social muy distinta a épocas precedentes, también se ajustan a los principios recogidos en sendas directrices europeas.

Como en la etapa anterior, durante los noventa el principal instrumento de cambio en materia de maternidad y paternidad se produce en la legislación laboral. En este período, se lleva a cabo la reforma más importante que ha experimentado el ET, a través de la entrada en vigor del Real Decreto 1/1995. En primer lugar, y siguiendo la tendencia de incluir la paternidad en el esquema de protección laboral, se reconoce el derecho de los padres a solicitar el permiso de lactancia en caso que ambos progenitores trabajen. Por otro lado, se sigue avanzando en la equiparación entre la filiación biológica y la adoptiva, incorporando el reconocimiento de la adopción como situación causante de los permisos para la lactancia y la excedencia, que antes solo se reconocía a los hijos biológicos. Asimismo, la Ley 4/1995, de regulación del permiso parental y por maternidad, reconoce por vez primera situaciones de discriminación de género en el ámbito laboral, particularmente a causa de la ausencia del puesto del trabajo por permisos maternales y excedencias. El objetivo era evitar que el ejercicio de los derechos reconocidos por causa de maternidad pudiese implicar en la práctica la expulsión de las madres trabajadoras del mercado laboral. La ley amplió la definición de «forzosa» a todo el período de permiso, manteniendo la garantía de puesto de trabajo durante el primer año y agregando la reserva de un puesto del «mismo grupo profesional o categoría equivalente» para los dos años restantes, incentivando



así el uso de estos permisos. La categoría «excedencia forzosa» abrió la posibilidad a que los puestos de trabajo que quedaban vacantes por esta causa se cubrieran con nuevos contratos a cambio de la reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, modificando así las condiciones del mercado laboral con el objetivo de incentivar la contratación femenina y, con ello, disminuir el desempleo.

También durante la década de los noventa, se avanzó en la mejora de las condiciones laborales relativas al embarazo y la lactancia. Con ese fin, la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales, incluyó un capítulo sobre «protección a la maternidad», que consagra el derecho de las trabajadoras a medidas que eviten la exposición a riesgos para su salud y seguridad, a través, por ejemplo, de la adaptación de las condiciones ambientales, materiales o de los tiempos de trabajo, o incluso, el cambio de puesto de trabajo a uno compatible con la gestación. Junto con ello, mediante su artículo 26.4 esta ley consagró el permiso a ausentarse de la jornada laboral para realizar exámenes prenatales y cursos de preparación al parto, además de catalogar como «infracción muy grave» el no cumplimiento por parte de los empleadores de las normas de protección a la maternidad.

La Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, impulsada por el Gobierno de José María Aznar, incorporó más cambios en el ET en relación a la protección por maternidad, permisos y cuidados a personas dependientes en el ámbito familiar. Esta ley modifica la redacción del primer párrafo del

artículo 38 del ET, que define la acción protectora, para incluir la maternidad como «situación protegida» en sí misma, dejando, por tanto, de concebirse como una «incapacidad laboral transitoria» homologable a las enfermedades comunes o profesionales como ocurría antes. A partir de aquí, el embarazo y la maternidad son causantes de prestaciones económicas de la Seguridad Social, reconocimiento que al día de hoy se extiende también a la paternidad, el riesgo durante el embarazo y la lactancia y el cuidado de hijos gravemente enfermos.

A lo largo de los años sucesivos, se dictan numerosas leyes que amplían de manera muy significativa la acción protectora y garantizan la no discriminación. Las dos más importantes en este sentido, puestas en marcha por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, fueron la Ley Orgánica 1/2004 de protección frente a la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007 para la promoción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres. Se introdujeron también novedades importantes gracias a la Ley 13/2005, de reconocimiento del derecho de adopción y paternidad a las parejas formadas por personas del mismo sexo.

Pero con anterioridad a estas leyes, un acicate importante de la actividad legislativa fue la revisión y actualización del Pacto de Toledo en el año 2003. A diferencia de lo que establecía el documento original en 1995, su actualización abordó de manera directa los asuntos relacionados con la protección a las mujeres trabajadoras. Asuntos que no identifica solo como factores de riesgo que condicionan la viabilidad del sistema, sino como au-

ténticas variables de intervención política y legislativa que deben de abordarse. El documento recoge la necesidad de «adoptar de forma urgente medidas que permitan hacer compatible la maternidad con el pleno desarrollo laboral y profesional de las madres», como estrategia para garantizar la sustentabilidad del sistema. Además, se hacen catorce recomendaciones generales y se incluye una «recomendación adicional» especial denominada «Mujer y protección social», en la que se plantea la necesidad de adecuar el sistema de protección social a los cambios en los modelos familiares. Para ello se adoptaron siete medidas específicas entre las cuales encontramos: equiparar los salarios a igual trabajo entre hombres y mujeres; abordar nuevas situaciones familiares de riesgo no cubiertas, especialmente en los casos de mujeres de mayor edad, de separaciones o divorcios, y de víctimas de violencia doméstica; y avanzar en medidas para conciliar la vida familiar y laboral, indicando específicamente qué mecanismos pueden ser incorporados para no penalizar los períodos de cuidado a los hijos en las carreras contributivas de las mujeres. Las recomendaciones de 2003 fueron un incentivo clave para los sucesivos avances legislativos. Así lo constata también el *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo* de 2008, que concluye que, a la fecha del informe, el país contaba con un mejor escenario para la conciliación de la vida laboral-personal-familiar, que adecuaba las coberturas sociales, incentivaba la natalidad, facilitaba la protección social de quienes ejercen responsabilidades familiares y equilibraba mejor el reparto de esas responsabilidades.

A continuación, veremos cuáles son esos avances en las políticas públicas de maternidad y paternidad, principalmente en cuanto a la ampliación de situaciones protegidas y de las personas causantes de dichos beneficios. En el ámbito de los permisos laborales, se incluye por primera vez un permiso de suspensión por paternidad de trece días. De esta manera se reconoce al padre la titularidad de un derecho de suspensión del contrato por paternidad, sin necesidad de que este le sea transferido por la madre, y que puede ejercer además sin afectar aquel. La inclusión del permiso de suspensión por paternidad supone un avance importante en el camino a la igualdad de género y un reparto más equitativo de las cargas familiares. Posteriormente, además, se aumenta a cuatro semanas la duración del permiso, ampliables en caso de parto, adopción o acogimiento múltiple. Como ya hemos mencionado, la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, facilitó que se introdujeran medidas concretas contra la discriminación, como por ejemplo las recogidas en la Ley 9/2009, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida. Esta última debía entrar en vigor a partir del año 2010, pero sufrió un considerable retraso por las medidas de ajuste presupuestario que sucedieron a la crisis de 2008. Además del permiso de paternidad, destaca el aumento de otros permisos laborales remunerados. Es el caso del permiso para el cuidado de hijos prematuros o neonatos que requieren hospitalización o la inclusión de la adopción y el acogimiento como causantes del permiso para la lactancia.

Otro avance importante lo introdujo la Ley Orgánica 1/2004, sobre medidas de protección integral contra la violencia de género, que amplió el derecho a la reducción de jornada laboral y suspensión de contrato de trabajo a víctimas de violencia machista. En otro ámbito legislativo, pero incidente en las condiciones del mercado laboral y el ejercicio de la maternidad, la Ley 43/2006, para la mejora y crecimiento del empleo, incluyó incentivos a la contratación indefinida dentro de los veinticuatro meses siguientes al parto y la de mujeres que se han retirado del mercado laboral, así como el mantenimiento del empleo indefinido de mujeres que suspendan su contrato por maternidad y que se reincorporen a la actividad laboral.

La ampliación de las coberturas y de los márgenes de protección sufrió un parón significativo durante los años de recesión económica y la introducción de medidas de reducción del déficit. Aun así, una ley fundamentalmente restrictiva como la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que se aprueba sobre todo para restringir el gasto limitando la entrada al sistema, continuó ampliando beneficios y mejoras para la protección a la maternidad y paternidad. Se aumentaron de uno a tres años el reconocimiento como cotizaciones efectivas de los permisos de excedencia para el cuidado de hijos o niños adoptados o acogidos. La norma, además, incluyó como períodos cotizados aquellos de extinción de relación laboral o cese de cobro por desempleo a causa del nacimiento o adopción de un/a hijo/a o de acogimiento de niño menor

de seis años, que tenga lugar entre los nueve meses previos al nacimiento, o tres meses previos a la adopción o acogimiento y seis años después. Ese cómputo contempla una duración de 112 días por cada hijo a partir del año 2012 y fue progresivamente aumentando hasta alcanzar los 270 días el año 2019.

Como ya hemos mencionado, la tendencia alcista de principios de los años 2000 se vio interrumpida con la llegada de la crisis. En la revisión que se realiza en el año 2011 del Pacto de Toledo, se mantiene el apartado de «Mujer y protección social» entre las recomendaciones, pero no se contemplan medidas directamente vinculadas con la maternidad y el cuidado de los hijos. En su lugar, se da preferencia a las medidas que afectan de forma genérica a las mujeres, especialmente las relacionadas con las cotizaciones y la proyección de jubilación. Dentro del documento se recomienda, por ejemplo, equiparar salarios de igual trabajo, valorar la dimensión de género en materia de pensiones, complementar las aportaciones económicas de mujeres con ventajas fiscales, adecuar el sistema a realidades «personales y familiares» resguardando a la población más vulnerable, crear incentivos fiscales para generar pensiones a cónyuges no activos/as en el mercado del trabajo, reconocer carreras de cotización femenina que protejan en casos de ruptura familiar cuando han colaborado en negocios familiares y, por último, generar mecanismos de contratación para personas que trabajen en negocios familiares. Por otro lado, se promueve la creación de «sistemas complementarios» a las pensiones de la Seguridad Social. La única mención expresa a eliminar los obs-

táculos que dificulten la efectiva igualdad entre mujeres y varones por un desigual impacto de la conciliación entre la vida laboral y la familiar no aporta, sin embargo, ninguna pista concreta de cuáles son esos obstáculos ni las formas de hacerles frente. Asimismo, se reclama el impulso de mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidados personales como parte de las carreras de cotización de las mujeres, pero nuevamente no se proponen medidas inmediatas a este respecto.

Por otra parte, la entrada en vigor del aumento de trece días a cuatro semanas del permiso por paternidad establecido en la Ley 9/2009, se fue retrasando en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. La Ley de presupuestos para el año 2015 indicaba que la entrada en vigor de esta ampliación se produciría el 1 de enero de 2016, pero no se hizo finalmente efectiva hasta enero del 2017, con el Gobierno de Mariano Rajoy. Todos los trabajadores pueden solicitar el permiso si cumplen con los 180 días de contribuciones a la Seguridad Social (mismas condiciones que para acceder al permiso por maternidad). Desde su implementación, 264.632 personas han hecho uso de este derecho.

Las mejoras introducidas en el permiso por paternidad en un período de tiempo muy corto han sido tan sustanciales que conviene detenerse en el proceso político que ha habido detrás. En contraste con los escasísimos avances en materia de permiso parental, el paulatino incremento del número de semanas del permiso por paternidad remunerado e intransferible se ha producido gracias a un interesante círculo virtuoso de negociación

entre partidos. El PSOE fue el primer partido de ámbito estatal que incorporó en la agenda política mejoras en el permiso por paternidad como una medida de igualdad de género dirigida a los hombres. Desde entonces, todos los partidos, tanto de izquierda como de derecha, han propuesto cambios en la misma dirección. Curiosamente, gracias a las negociaciones entre bloques (PSOE y Podemos por una parte y PP y Ciudadanos por otra) la ampliación y mejora del permiso por paternidad ha acaparado (junto a la mejora de los servicios de atención a la primera infancia) prácticamente toda la discusión en torno a las políticas de conciliación trabajo-familia de los últimos años. El incremento en el número de semanas del permiso por paternidad, tal como contemplaba la Ley del 2007, fue de hecho una de las demandas que Ciudadanos puso sobre la mesa para apoyar la investidura de Rajoy casi una década más tarde. En el documento *150 compromisos para mejorar España*, firmado en agosto del 2016 por Ciudadanos y PP, figuraba la efectiva implementación de las cuatro semanas más otras cuatro adicionales para el año siguiente. Unos meses más tarde, en octubre del 2016, el Congreso de los Diputados aprobó una iniciativa presentada por Unidas Podemos para equiparar los permisos de maternidad y paternidad en dieciséis semanas no transferibles. Aunque tanto PP como Ciudadanos se opusieron en ese momento a la medida por razones presupuestarias, en enero de 2017 el Gobierno de Mariano Rajoy comprometió 235 millones de euros para la ampliación del permiso a las cuatro semanas comprometidas con Ciudadanos y una semana más, en total cinco, de permiso con

plena remuneración. El Gobierno de Rajoy solo se comprometió a financiar las cuatro primeras semanas, dejando la financiación de la quinta a disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, el cambio de gobierno como resultado de la moción de censura de junio de 2018, propició que se incluyera financiación suficiente para alcanzar las cinco semanas, haciéndose efectiva la medida en julio de ese mismo año (cambio del artículo 48.7 del ET). De hecho, la proposición de ley que presentó Podemos para equiparar los permisos maternales y paternales intransferibles se tramitó por unanimidad el 26 de junio en el Congreso, y entró a formar parte del paquete de medidas que Podemos planteó a PSOE como base de un acuerdo parlamentario. En el verano de 2018, el Gobierno de Pedro Sánchez amplió el permiso por paternidad alcanzando un total de ocho semanas, más dos días adicionales en caso de nacimientos múltiples, adopción o apadrinamiento. El reciente Real Decreto Ley 6/2019, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo y la ocupación, fijó el calendario para la progresiva ampliación del número de semanas hasta la plena equiparación con el permiso por maternidad. El 1 de abril del 2019 entró en vigor el permiso de paternidad por un total de ocho semanas, ampliables a doce en 2020 y a dieciséis en 2021.

Como hemos mencionado, el permiso por paternidad tiene, al igual que el permiso por maternidad, una remuneración del 100 por 100 del salario con un tope máximo de 3.751,20 euros al mes en 2019. El permiso es neutro en términos de género, es decir, tiene derecho elcón-



CUADRO N.º 3

## PERMISOS POR MATERNIDAD, PATERNIDAD Y PARENTALES

|                             | DURACIÓN Y REMUNERACIÓN   | FLEXIBILIDAD EN EL USO  | ACCESO   | VARIACIONES   |
|-----------------------------|---|---|--|---|
| Prestación maternidad       | Dieciséis semanas; 100 por 100 salario (umbral máx. de 3.751,20 euros/mes). No sujeto a retención IRPF.   | Primeras seis semanas TC después nacimiento o decisión judicial/administrativa adopción o acogida. Las siguientes diez semanas, en acuerdo con el empleador, pueden disfrutarse a TP o distribuidas a lo largo del primer año. El permiso puede iniciarse hasta cuatro semanas antes del nacimiento, adopción o acogida. Madres pueden transferir hasta cuatro de sus dieciséis semanas al otro progenitor siempre y cuando la madre tome las primeras seis semanas y que la pareja cumpla los requisitos. Las cuatro semanas pueden ser transferidas en su totalidad o solo parcialmente para que ambos progenitores puedan compartir el permiso a TP simultáneamente. | Todas las trabajadoras por cuenta propia o ajena con contrato fijo o temporal trabajando a TC o TP. Ciento ochenta días de cotización durante los siete años anteriores o trescientos sesenta días en el total de la vida laboral a excepción de:<br><21 años: sin período mínimo.<br>21-<26 años: noventa días durante los siete años anteriores o ciento ochenta en el total de la vida laboral. Trabajadoras a TP: tienen ajustado el período de cotización. Desempleadas pueden acceder si reúnen el período mínimo de cotización. | Niños con discapacidad: las madres tienen derecho a una semana más de permiso. Nacimientos prematuros u hospitalización: las madres tienen derecho a extender el permiso hasta trece semanas según condiciones médicas. En caso de muerte súbita o mortalidad infantil, la prestación no se reduce. |
| Permiso paternidad          | Ocho semanas + dos días extra en caso de nacimiento múltiple, adopción o acogimiento 100 por 100 salario, mismo techo que permiso maternidad.   | Dos semanas a TC inmediatamente después del nacimiento o adopción, seis semanas restantes pueden disfrutarse a TP o distribuidas a lo largo del año con el acuerdo del empleador/a.   | Ciento ochenta días de cotización en los siete años inmediatamente anteriores al nacimiento, adopción o acogimiento o trescientos sesenta días a lo largo de toda la vida laboral.   | Flexibilidad en la prestación por nacimiento múltiple o prematuro, problemas de salud de la madre o infante.  |
| Permiso parental            | Hasta tres años. Se toma en consideración el período como activo a efectos de las cotizaciones a las Seguridad Social. Tras el primer año, la trabajadora tiene el derecho a volver al mismo puesto de trabajo. Después del primer año la trabajadora puede solicitar volver a un puesto de trabajo equivalente al anterior.                | No existe un máximo en el número de excedencias que se pueden solicitar hasta que el niño o niña cumpla tres años. No hay un período mínimo obligado tampoco.   | Trabajadores temporales pueden solicitar la prestación solo si el período solicitado es de menor duración que el contrato laboral. Trabajadores por cuenta propia y desempleados no son elegibles.   | Familias numerosas (3+): se puede ampliar la excedencia entre quince y dieciocho meses.   |
| Excedencia cuidado infantil | Máximo tres años No remunerado. Se toma en consideración el período como activo a efectos de las cotizaciones a las Seguridad Social. Tras el primer año, la trabajadora tiene el derecho a volver al mismo puesto de trabajo. Después del primer año la trabajadora puede solicitar volver a un puesto de trabajo equivalente al anterior. |   |  |   |

yuge que no haya disfrutado o esté disfrutando del permiso por maternidad independientemente de que sea hombre o mujer. Esta prestación, al igual que el permiso por maternidad, no está sujeta a retenciones fiscales. En cuanto a la distribución del tiempo, se establece que las dos primeras semanas se deben disfrutar a tiempo completo inmediatamente después del nacimiento (seis semanas en el caso de adopción o acogimiento deben de disfrutarse a tiempo completo después de la decisión administrativa o judicial. El/la beneficiario/a puede hacer uso de las restantes seis semanas, de acuerdo con el empleador, a tiempo parcial y/o repartidas a lo largo del primer año.

Como decimos, la intensa actividad legislativa en relación al permiso por paternidad contrasta enormemente con los pocos movimientos que observamos en relación al permiso parental, es decir, el permiso que en muchos otros países permite ampliar el período de ausencia del mercado laboral una vez agotado el permiso por maternidad o paternidad. España es el único país de la Unión Europea que no cuenta con un permiso parental remunerado. La única mejora introducida recientemente fue la consideración, en 2011, del período considerado efectivo a efectos de cotización a la Seguridad Social. En la actualidad, el permiso parental es disfrutado por las madres en un 92,3 por 100. El cuadro n.º 3 resume el alcance de cada uno de los permisos tal como existen en la actualidad.

Los permisos por maternidad y paternidad se complementan con otras tres prestaciones importantes. En primer lugar, la

prestación por maternidad no contributiva para todas aquellas trabajadoras que no cumplen los requisitos para acceder al permiso contributivo: su duración es de 42 días y desde 2016 consiste en una asignación mensual de 537,84 euros. En segundo lugar, el permiso de lactancia que, como ya hemos mencionado, amplía en la práctica el período de permiso maternal o paternal. Se trata de una hora de ausencia del puesto de trabajo por un período máximo de nueve meses (doce en el caso de los funcionarios públicos). El sector público y muchos convenios colectivos permiten que la jornada laboral se reduzca en una hora y los trabajadores pueden también decidir extender el período de maternidad o paternidad en dos o cuatro semanas. Los y las trabajadores/as autónomos/as están excluidos de este período de lactancia. En tercer y último lugar, los padres tienen derecho a un permiso remunerado (con el mismo techo que para los permisos contributivos) por la hospitalización de un hijo o frente a la necesidad de un tratamiento médico intensivo. Los trabajadores a tiempo parcial tienen acceso a este permiso, que debe de ser al menos equivalente al 25 por 100 de las horas a tiempo completo. En el caso de padres divorciados y en ausencia de acuerdo entre ambos, el progenitor con custodia legal tendrá derecho a la prestación. En caso de custodia compartida, el permiso se otorga al progenitor que primero lo solicita. Por último, recordar que en ninguno de los permisos explicados aquí se realiza distinción entre hijos biológicos, adoptados o acogidos.

En cuanto a las coberturas, el número de permisos por maternidad en 2018 fue de 248.180,

de los cuales solo un 1,9 por 100 fueron percibidos por el padre. Las prestaciones por maternidad ascendieron a 1.477,3 millones de euros. A su vez, el número de procesos por paternidad ascendió en 2018 a un total de 256.619 y las prestaciones supusieron un coste total de 451,2 millones de euros (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2019). Los permisos parentales no remunerados son disfrutados por las madres en más de un 90 por 100. En la última década, se ha producido un aumento en el uso de las excedencias, aunque comparado con los permisos estatutarios de maternidad y paternidad su volumen es muy inferior: 57.057 para ambos sexos en 2018. La inmensa mayoría son mujeres (51.036) y la excedencia más común es aquella dirigida al cuidado de hijos (45.249 frente a 11.808 de excedencias por cuidados de familiares directos). A pesar de su menor peso en el conjunto de prestaciones, cabe destacar, como muestra el cuadro n.º 4, el considerable aumento en los años más recientes, así como el mayor número de padres que disfrutaban de estas excedencias. Se evidencia, por tanto, una mejora en la distribución de las cargas entre mujeres y hombres en lo relativo a responsabilidades de cuidado, aunque persisten brechas de género muy pronunciadas.

Respecto a la duración de estos permisos y según la *Encuesta de Población Activa* (EPA) –Módulo 2010 sobre conciliación de la vida laboral y familiar–, cuando la titularidad es de las mujeres, la mayoría (32 por 100) se concentra entre los «seis y los doce meses», mientras que en el caso de los hombres el período es considerablemente inferior, pues la mayoría (49,1 por 100)

CUADRO N.º 4

## EXCEDENCIAS POR CUIDADO DE HIJOS

| AÑOS           | 2005   | 2008   | 2011   | 2014   | 2018   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Madres         | 27.457 | 36.300 | 32.599 | 29.554 | 41.302 |
| Padres         | 946    | 1.471  | 1.529  | 1.881  | 3.947  |
| Total          | 28.403 | 37.771 | 34.128 | 31.435 | 45.249 |
| Por 100 madres | 96,67  | 96,11  | 95,52  | 94,01  |        |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, varios años.

tienen una duración inferior a un mes. Por tanto, son las mujeres las que de forma mayoritaria siguen acogiéndose a los permisos de excedencia para cuidar a sus hijos y las que más tiempo se ausentan del mercado laboral por este motivo.

En el caso de las reducciones de jornada para el cuidado de hijos y al igual que ocurre con las excedencias, las coberturas expresan un bajo nivel de uso. Según la EPA, del total de 5.023.100 personas ocupadas con hijos a cargo en 2010, solo un 12,8 por 100 (642.957 personas) se benefició de este derecho. Por otra parte, el uso efectivo de este tipo de permiso también expresa una importante brecha de género en la responsabilidad de la crianza ya que, según la misma encuesta, del total de hombres con hijos a cargo, solo un 3,3 por 100 pidió reducción de jornada para su cuidado, cifra muy inferior al 22,5 por 100 de las mujeres que ejercen este permiso (Muñoz Mendoza, 2016: 85). Además, como ya expusimos en un trabajo anterior (León, 2016: 54), el hecho de que el permiso parental no sea remunerado, introduce un importante elemento de inequidad entre mujeres de distintas procedencias socioeconómicas. Las mujeres con elevada formación

tienen más probabilidades de hacer uso del permiso parental y durante más tiempo que las mujeres con niveles formativos inferiores. De igual manera, la reducción del tiempo de trabajo no solo varía entre hombres y mujeres sino, dentro del colectivo de mujeres, varía significativamente según el nivel educativo. Cuanto mayor es el nivel de estudios, mayor la propensión a reducir la jornada laboral por la, intuimos, mayor capacidad adquisitiva de los hogares.

#### IV. PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y PATERNIDAD: PRESTACIONES ECONÓMICAS Y DEDUCCIONES FISCALES

La protección económica de la maternidad y paternidad incluye tres grandes tipos de prestaciones: las económicas, las familiares y las deducciones fiscales. Las dos primeras se regulan en la LGSS que, junto al ET, son la principal normativa en cuya interrelación se basa el actual sistema de protección. Las prestaciones económicas y las familiares, a su vez, pueden ser de naturaleza contributiva (aquellas que se financian con las cotizaciones de los propios trabajadores y trabajadoras) o no

contributiva (financiadas también a través de los presupuestos de la Seguridad Social pero provenientes de impuestos). El objetivo de las transferencias monetarias es garantizar una capacidad económica suficiente de los hogares que tienen responsabilidades de cuidado. En sus inicios, estos programas tenían según los países dos objetivos principales: por una parte, apoyar a los hogares sin ingresos o con ingresos insuficientes, y por otra, fomentar la natalidad proporcionando un «salario familiar» que de alguna manera sufrague el número de hijos, siguiendo un patrón de familia tradicional. Las prestaciones económicas de hoy en día siguen poniendo el énfasis en los hogares de menos ingresos y, por tanto, más vulnerables, pero han abandonado aquella función de política natalista para transformarse en un elemento más en el complejo engranaje que conforman las políticas de conciliación entre la vida laboral y la familiar. No obstante, el lugar que estas prestaciones ocupan en las políticas de familia de los distintos países varía enormemente, tanto en su peso relativo como en cobertura y generosidad. En España, las políticas económicas de apoyo a la familia no conforman una política universalista, sino focalizada hacia los hogares más vulnerables. Las cuantías son muy bajas, comparativamente hablando, y en contraste con otros ámbitos de la política familiar sometidos a importantes transformaciones, apenas si han sufrido variaciones. De todos modos, entender el alcance de las prestaciones monetarias a las familias es complejo ya que opera una estructura de beneficios multinivel y, por tanto, las comunidades autónomas y los municipios pueden comple-

mentar con diversas medidas las prestaciones disponibles en el ámbito estatal.

El origen de las prestaciones monetarias en nuestro país lo encontramos en el subsidio familiar de 1938 y el plus familiar de 1945. Ambos se fueron transformando sucesivamente en asignaciones mensuales por esposa y número de descendientes. Estas medidas estuvieron vigentes, aunque con un peso relativo cada vez menor, hasta bien avanzada la década de los ochenta. Con el inicio de la democracia, las cuantías de estas asignaciones económicas quedaron sin revalorizar, lo que de facto equivalió a dejarlas en un lugar muy marginal en el conjunto del sistema de políticas de atención a las familias.

El primer intento de revisar el esquema de prestaciones monetarias de la Seguridad Social a las familias se produjo en el seno del Pacto de Toledo de 1995. Como sabemos, el Pacto adopta un conjunto de medidas cuyo objetivo es aliviar la presión sobre el presupuesto de la Seguridad Social, al tiempo que hace una serie de recomendaciones en las que el descenso de la natalidad y la baja participación de las mujeres en el mercado laboral son identificados como factores de riesgo. El Pacto de Toledo inspiró toda una serie de reformas, sobre todo en el ámbito de permisos y excedencias como vimos en el apartado anterior. El impulso más decisivo de racionalización del sistema correspondió a la separación de prestaciones contributivas (financiadas por tanto a través de cotizaciones) y no contributivas (financiadas por medio de impuestos). Las prestaciones familiares pasan a considerarse fundamentalmente

de naturaleza no contributiva, a excepción de las que reconocen períodos efectivos de cotización. Este cambio lo introdujo la Ley 52/2003, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que reconocía además el derecho a toda prestación familiar en casos de adopción y que incluyó la mejora de la protección de las familias numerosas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2003, de protección a las familias numerosas. Respecto de las prestaciones familiares contributivas, durante este período se agregó el cómputo al 100 por 100 de la cuantía de las cotizaciones en período de reducción de jornada para el cuidado de los hijos, además de incluirse el reconocimiento como cotización efectiva de los períodos de excedencia a causa de la violencia de género, tanto para trabajos por cuenta ajena como propia, como ya hemos mencionado en el apartado anterior.

En cuanto a las prestaciones monetarias de origen fiscal, la Ley 46/2002 de reforma parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) introdujo por vez primera la deducción fiscal por maternidad para mujeres trabajadoras por cada hijo menor de tres años, como una medida de conciliación entre la vida laboral y la familiar. El beneficio, al que tienen acceso todas las madres trabajadoras que coticen en la Seguridad Social o en una mutualidad alternativa, consiste en una deducción anual o en pagas mensuales de 100 euros, con un tope de 1.200 euros anuales. Esta desgravación continúa en vigor y amplía su cobertura con una prestación económica (también de 100 euros/mes) para familias numerosas (tres hijos o más), hogares mo-

noparentales y madres con discapacidad con un grado igual o superior al 65 por 100.

La Ley 35/2007 incorporó una nueva asignación económica por el nacimiento de cada hijo, para compensar los gastos que implica a la familia la llegada de un nuevo miembro. La asignación, de 2.500 euros anuales, podía tener carácter de deducción fiscal, en el caso de las madres que tenían derecho a través de su declaración del IRPF, o de prestación familiar no contributiva con cargo al sistema de Seguridad Social, como mecanismo subsidiario para quienes no tenían derecho a beneficios fiscales. La ley también recogía una asignación económica por nacimiento de hijo en familia numerosa, monoparental o con madre discapacitada. Ambas asignaciones además eran compatibles con la «deducción fiscal por maternidad» arriba mencionada. La ley fue derogada en el 2010, perdiendo su carácter universal y quedando limitada a casos de nacimiento en familias numerosas, monoparentales o con madre discapacitada.

Durante estos años, e incluso bajo la presión de las políticas de austeridad, se siguieron incluyendo problemáticas sociales ignoradas o poco reguladas hasta el momento. Es el caso del subsidio por cuidado de niños y niñas afectados por cáncer u otra enfermedad grave, destinado a cubrir los períodos de reducción de jornada para esos fines y que se inició en la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, ajustando con ello la LGSS y dando origen posteriormente a la norma específica que regula esta prestación (Real Decreto 1148/2011, para la aplicación y desarrollo, en el



sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave).

La única excepción a la tendencia restrictiva de esta etapa se produjo en el ámbito fiscal, a través de una nueva desgravación por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo, vinculada a la declaración del IRPF, que se agrega a la deducción por maternidad por cada hijo menor de tres años y que se introdujo en la actualización del año 2014 a la Ley 35/2006 que actualmente regula el IRPF.

Si comparamos el comportamiento de los permisos laborales con el de las prestaciones monetarias en relación a su permanencia en el tiempo, veremos que los primeros han resistido mejor los embates de los años de crisis y austeridad, permaneciendo vigentes en su totalidad a día de hoy. Las prestaciones monetarias, por su parte, si bien mantuvieron la tendencia incremental hasta el año 2010, se han visto mermadas por los ajustes presupuestarios de los últimos años. Como primera medida restrictiva, destaca la eliminación de la asignación económica por el nacimiento de cada hijo (de pago único) consagrada por la Ley 35/2007 y derogada posteriormente en la actualización del 2010. Con este cambio, la prestación pierde su carácter universal y se limita a los casos de «nacimiento en familias numerosas, monoparentales o de madres discapacitadas» y de «parto o adopción múltiple». Así también, la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, eliminó en la asignación económica por hijo/a o niño/a acogido/a a cargo menor de 18 años o

mayores discapacitados (de pago periódico), el incremento para menores de 3 años no discapacitados, al igual que ocurrió con la extensión de ese incremento a menores de 5 años lograda en 2010. Ambas supresiones se recogen en el Real Decreto Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, a partir del cual este beneficio deja de contemplar asignaciones especiales para la primera infancia.

En los años más recientes se han ido recuperando prestaciones que quedaron suspendidas en los años de crisis y austeridad, con algunas novedades. Por ejemplo, el 1 de enero de 2018 el Gobierno de Sánchez introdujo una nueva desgravación fiscal en la declaración de la renta a hogares (IRPF 2019) que sufragan el gasto de guarderías (incremento adicional por gastos de custodia en guarderías o centros de educación infantil autorizados). Con esta nueva medida, el importe de la deducción por maternidad se podrá incrementar hasta en 1.000 euros adicionales cuando el contribuyente que tenga derecho a la misma haya satisfecho gastos de custodia del hijo menor de 3 años en guarderías o centros de educación infantil autorizados. A diferencia de la deducción general por maternidad, los contribuyentes con derecho a la aplicación del incremento adicional por gastos de custodia no pueden solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria su abono de forma anticipada, sino que deberán practicar el incremento que corresponda directamente en la declaración del IRPF. Existe, no obstante, un límite de la deducción (1.000 euros anuales) (1).

En el caso de las prestaciones familiares de la Seguridad Social y según las estadísticas más recientes, el número total de perceptores de las prestaciones de pago periódico por hijo/a o niño/a acogido/a menor de 18 años o afectado/a por discapacidad en julio de 2018 fue de 1.521.157 (un 27 por 100 más que en ese mismo mes de 2010), de los que un 21 por 100 tenía una discapacidad igual o superior al 33 por 100.

Respecto de las prestaciones de pago único, las estadísticas de la Seguridad Social también indican una tendencia al aumento en las asignaciones económicas por el nacimiento o adopción de hijos. En el caso de la asignación por hijo nacido en familias numerosas, el número de beneficiarios pasó de 10.361 en 2008 a 18.604 en 2014. En la asignación por hijos nacidos en familias monoparentales, el aumento de beneficiarios entre 2008 y 2014 fue de un 52,1 por 100, pasando de 4.253 a 6.470. En la asignación por familias con madres discapacitadas, el número de beneficiarios fue de 230 en 2014. Por otro lado, el total de beneficiarios de la asignación económica de pago único por parto o adopción múltiples en 2014 fue de 8.325.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

En las últimas décadas, el avance en materia de políticas públicas de protección de la maternidad y la paternidad en España ha sido muy importante. El camino de reforma que se inicia en los años ochenta, a partir de un complejo y desordenado entramado administrativo, permitió sentar las bases de una estructura de beneficios y pres-

taciones más racional y justa. En efecto, la evolución que ha experimentado el marco de protección laboral y de la Seguridad Social ha dejado atrás el modelo tradicional y paternalista heredado del franquismo, evolucionando hacia un sistema garantista, más igualitario e inclusivo. Los distintos procesos de reforma han incorporado en la agenda política la responsabilidad que le compete al Estado en materia de protección social como garante del ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad. Este proceso, marcado por una intensa actividad legislativa y que afecta al derecho laboral y de la Seguridad Social, en muchos casos a través de normas de carácter transversal, busca acomodar las prestaciones a la propia evolución de la sociedad española, al tiempo que aspira a converger con el resto de países de la Unión Europea. La maternidad es hoy una contingencia que se protege con permisos laborales más largos y mejor retribuidos, mejores condiciones laborales y mayor seguridad en su reincorporación al puesto de trabajo, así como otras medidas de reinserción laboral. Además se han incorporado un número muy significativo de casuísticas especiales, desde la monomarentalidad, situaciones de violencia de género, falta de cobertura por desempleo, etc., que influían negativamente en la capacidad de acceso de muchas personas a estos derechos.

Las reformas también han beneficiado a la sociedad en su conjunto, mejorando la conciliación entre la vida laboral y familiar, reduciendo la discriminación por razón de género, evolucionando hacia un concepto más inclusivo de familia y dando respuesta a problemáticas sociales

ignoradas hasta el momento. El cambio de valores en la sociedad en lo que respecta al rol que deben de jugar los padres en la crianza de sus hijos y la tolerancia hacia formas heterogéneas de familia son quizá los dos grandes hitos en este proceso. En efecto, el reconocimiento del segundo progenitor como sujeto de este tipo de prestaciones sin mediación de la madre facilita la corresponsabilidad. Otra incorporación trascendental ha sido la equiparación entre la filiación biológica y no biológica y el acogimiento, otorgando por tanto pleno reconocimiento a la familia entendida en toda su diversidad. Al mismo tiempo, otro avance significativo ha sido la regulación de problemáticas sociales de alta complejidad ignoradas hasta el momento, como la violencia de género, la discapacidad y el padecimiento de cáncer u otras enfermedades graves durante la infancia. Los mecanismos de protección que se han establecido para estas situaciones han contribuido a mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de integración social de los sectores de población más vulnerable.

No obstante, y a pesar de la relevancia que han tenido estas transformaciones, su nivel de expresión en las coberturas es aún muy limitado y evidencia la existencia de importantes brechas de inequidad de género y socioeconómicas. El poco uso que se hace de las excedencias y las reducciones de jornada evidencian que este tipo de beneficios no constituyen incentivos suficientes, ya que implican una reducción de los ingresos sin que se vean compensados por los correspondientes subsidios. También influye la percepción de inseguridad laboral que existe en

torno al uso de estos permisos y la creencia mayoritaria de que su uso puede afectar la trayectoria laboral (Ministerio Trabajo e Inmigración, 2010). Todo ello pone sobre la mesa importantes desafíos para la cultura laboral en nuestro país, especialmente en cuanto a la mejora de los niveles de confianza laboral para el ejercicio de estos derechos y la efectiva conciliación de las vidas laboral y familiar. Por otro lado, cuando estos permisos sí se disfrutan, existe una gran distancia en el ejercicio que de ellos hacen hombres y mujeres, siendo estas últimas quienes terminan ausentándose más y por más tiempo de sus empleos.

A pesar de los esfuerzos legislativos, los trabajadores y trabajadoras en empleos temporales raramente pueden acceder a buena parte de las prestaciones y permisos descritos aquí, no porque la norma les discrimine, sino porque la inseguridad laboral y las frecuentes prácticas abusivas por parte de muchos empleadores hacen impracticable el ejercicio de estos derechos. Al final, el impulso legislativo por mejorar el uso y disfrute de los derechos choca en la práctica con la realidad de un mercado laboral extraordinariamente precario y vulnerable que dificulta en demasiadas ocasiones el ejercicio efectivo de esos derechos. Hemos también apuntado aquí que en la medida que se observa una fuerte segregación ocupacional, las diferencias entre las mujeres mejor y peor situadas en el mercado laboral pueden llegar a ser más fuertes que las brechas que observamos entre hombres y mujeres. Una extraordinaria precariedad en la base de la fuerza laboral, junto a unas trayectorias laborales femeninas en el vértice bastante homologadas a las tra-

vectorias laborales masculinas, combinan para explicar la existencia de esta brecha intragrupos. Por supuesto, más allá del género, la edad y el origen son otras dos dimensiones de la desigualdad en el mercado laboral que tienen también su expresión en todo el sistema de protección social.

#### NOTA

(1) Información facilitada por MERCEDES SASTRE GARCÍA (UCM), 4 julio 2019.

#### BIBLIOGRAFÍA

CEBRIÁN, I. y MORENO, G. (2008). La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos. *Revista de Economía Industrial*, monográfico n.º 367, pp. 121-137.

COMISION EUROPEA DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND INCLUSION

(2019). *Your social security rights in Spain*.

ESPING-ANDERSEN, G. (Coord.) (2013). *El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Colección Estudios Sociales, Núm. 36. Barcelona: Obra Social La Caixa.

LEÓN, M. (2011). The Quest for Gender Equality. En A. M. GUILLÉN y M. LEÓN (eds.), *The Spanish Welfare State in the European Context*. Ashgate, Farnham, pp. 59-74.

— (2016). *Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar*. Madrid: Funcas.

LEÓN, M., RANCI, C., SABATINELLI, S. e IBÁÑEZ, Z. (2018). Tensions between quality and quantity in Social Investment Agendas: working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*.

MARTÍN-CASTRO, T. y MARTÍN-GARCÍA, T. (2013). Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones

reproductivas en Esping-Andersen, *óp. cit.* 48-87.

MEIL, G. (2003). Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia. *Arbor CLXXIV*, 685, pp. 163-193.

MEIL, G, LAPUERTA, I. y ESCOBEDO, A. (2019). Spain country note. En A. KOSLOWSKI, S. BLUM, I. DOBROTIC, A. MACHT y P. MOSS (eds.), *International Review of Leave Policies and Research*, 2019.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ESPAÑA. *Estadísticas, Presupuestos y Estudios*. Disponible en: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm)

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ESPAÑA (2014). *Anuario de Estadística 2014*. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2014/index.htm>

MUÑOZ MENDOZA, C. (2016). En León (2016), *óp. cit.* pp. 81-111

OCDE (2016). *Employment Outlook 2016*. París: OCDE.